Vom Vorrang volksbeschlossener Gesetze

nach der Weimarer Reichsverfassung vom 11. August 1919.

Inaugural-Dissertation

zur Erlangung der Doktorwürde

der hohen Rechts- und staatswissenschaftlichen Fakultät

der

Albert-Ludwigs-Universität zu Freiburg im Breisgau

vorgelegt von

cand. jur. Otto Walter

aus Konstanz.

1935

Buchdruckerei Hellmuth Fürderer, vorm. Karl Henn, Freiburg im Breisgau

Referent: Prof. Dr. Freiherr Marschall von Bieberstein
Dekan: Prof. Dr. R. Merkel.

R. UNIV.
BIBLIOTHEEK
LEIDEN

Gedruckt mit Genehmigung der
rechts- und staatswissenschaftlichen Fakultät
der Universität Freiburg i. Br.

Vom Vorrang volksbeschlossener Gesetze nach der Weimarer Reichsverfassung vom 11. August 1919.

Übersicht.

A. Die Frage.
B. Das „Volk“ und seine Mitwirkung bei der Gesetzgebung.
C. Die Wertung des Volksentscheids gegenüber den Reichstags-Gesetzen.
   I. Die Ablehnung der obligatorischen Volksentscheidung.
   II. Die Beteiligung des Volkes an dem Zustandekommen von Finanzgesetzen (Art. 73 IV)
   III. Die Gestaltung der Volksinitiative.
   IV. Gegenargumente aus der Literatur.
   V. Zusammenfassung u. rechtl. Folgerungen.
D. Die Abänderung und Aufhebung volksbeschlossener Gesetze.

Digitized by the Internet Archive
in 2026

https://archive.org/details/IA41543125_0056

A. Die Frage.

In der Weimarer Reichsverfassung finden sich keine Bestimmungen darüber, ob Gesetze, zu denen das Volk in einem Volksentscheid Stellung genommen hat[1]), sich in irgendeiner Weise unterscheiden, von den Gesetzen, die ohne eine solche Mitwirkung des Volkes durch einen Parlamentsbeschluss gemäss Art. 68 Abs. II RV. zustandekommen. So fehlen insbesondere Vorschriften, wie sie zuweilen in Verfassungen mit unmittelbarer Beteiligung des Volkes an der Gesetzgebung vorkommen, über die Abänderung oder Aufhebung von Volksgesetzen. Diese sind öfters besonders geschützt dadurch, dass sie nicht ohne Weiteres durch ein neues Parlamentsgesetz, sondern nur nach einer bestimmten Sperrfrist, oder sogar nur auf Grund einer erneuten Volksabstimmung wieder abgeändert oder aufgehoben werden können[2]). Die Reichsver-

[1]) Hierbei mag ausser Betracht bleiben, ob die Volksentscheidung sich nur als Bestätigung eines vorhergehenden Reichstags-Gesetzbeschlusses darstellt, oder ob durch sie selbst, da der Gesetzesentwurf zuvor vom Reichstag abgelehnt wurde (Art. 73, III), ein Gesetz beschlossen wurde. So auch Jacobi, Reichsverfassungsänderung S. 256; anderer Ansicht: W. Jellinek HdbDStR. 2, S. 181 und Heyen, das höchste Reichsorgan, S. 60 ff. Näheres darüber unten S. 36, Anm. 2.

[2]) Beispiele dafür bei Jacobi a. a. O. S. 256.

fassung schweigt darüber. Sie lässt überhaupt die Frage offen, ob irgendeine Unterscheidung von Parlaments- bezw. Volksgesetz zulässig ist. In ihrem Wortlaut macht sie keinen Unterschied. In ihrem 5. Abschnitt, der das Zustandekommen der Gesetze festlegt, spricht sie schlechthin nur von „Reichsgesetzen" und stellt für Reichsgesetze mit verfassungsänderndem Inhalt einige von dem Zustandekommen der einfachen Reichsgesetze verschiedene Bestimmungen auf.

Wie der Wortlaut der Reichsverfassung, so geben auch die Verhandlungen des Verfassungsausschusses und des Plenums der Nationalversammlung keine unmittelbare Beantwortung dieser Frage. In einer einzigen Äusserung des Abgeordneten Katzenstein (N.V. 49. Sitzung v. 7. 7. 19 S. 1354 D) wird dieses Problem gestreift: „Eine Einrichtung, die nach schweren Kämpfen, vielleicht nach vorheriger Ablehnung in der Volksabstimmung Annahme gefunden hat, ist nachher unerschütterlich und kann nicht mehr leicht beseitigt werden . . . Wie beim Frauenstimmrecht, so bei der Gesetzgebung durch das Volk: Wo eine solche Einrichtung einmal eingeführt ist, erleben wir niemals eine ernste Bewegung, die auf eine Abschaffung gerichtet wäre". Allein diese Bemerkung des Abgeordneten Katzenstein betrifft lediglich die politische Stabilität von Gesetzen, für die sich das Volk unmittelbar ausgesprochen hat. Sie lässt die Frage offen, ob verfassungsrechtlich zu unterscheiden ist zwischen Volks- und Parlamentsgesetzen, und ob ersteren ein Vorrang zukommt.

Es wird somit zu untersuchen sein, ob sich aus den Verfassungsbestimmungen, die die Mitwirkung des Volkes an der Gesetzgebung betreffen, Anhaltspunkte ergeben, die zu einer Beantwortung dieser Frage führen.

B. Das „Volk" und seine Mitwirkung bei der Gesetzgebung.

Wenn Art. 1 Abs. II RV. festlegt: „die Staatsgewalt geht vom Volke aus", so verbindet sich hier mit dem Worte „Volk" nicht die Vorstellung von einem Staatsorgan mit bestimmten Zuständigkeiten, vielmehr wird hiermit die Quelle bezeichnet, aus der „der politische Wille" fliesst, „dessen Macht und Autorität imstande ist, die konkrete Gesamtentscheidung über Art und Form der eigenen politischen Existenz zu treffen" (Carl Schmitt, Verfassungslehre S. 75); und die Quelle selbst ist das deutsche Volk in seiner geschichtlichen „Generationen verbindenden" (Liermann a. a. O. S. 33) Wirklichkeit.

Von diesem Volk, das „vor und über der Verfassung" steht, (Carl Schmitt VL S. 238) ist zu unterscheiden das „Volk", das auf Grund der Reichsverfassung und ihrer Ausführungsgesetze als ein „pouvoir constitué" seiner Grösse nach fest umgrenzt ist, und das als Staatsorgan einen bestimmten Zuständigkeitskreis hat. Das „Volk", das nach Art. 73 ff zur Mitwirkung an der Gesetzgebung berufen ist, ist die Summe der Personen, die das Wahlrecht zum Reichstag haben § 7 I VEG, § 1 RWG unter Beachtung von § 7 II VEG, § 2 RWG).

Dieses Volk übt nach Art. 73 „verfassungsgesetzliche Befugnisse" (Carl Schmitt VL S. 98) aus. Bei der Gesetzgebung besteht die Mitwirkung des Volkes einmal darin, dass es, wenn es vom Reichspräsidenten (Art. 73 I, 74 III), oder vom Reichsrat (Art. 76 II), oder von einer Minderheit des Volkes selbst (Art. 73 II) angerufen wird[1]), einen einem

[1]) Über die in Art. 73 IV aufgezählten Finanzgesetze kann nur der Reichspräsident einen Volksentscheid herbeiführen.

Gesetzentwurf zustimmenden Reichstagsbeschluss bestätigen oder verwerfen kann („Referendum"). Ferner kann eine Minderheit des Volkes einen Volksentscheid über einen Reichstagsgesetzesbeschluss — ein Referendum — herbeiführen, wenn sie wenigstens ein Zwanzigstel der Stimmberechtigten ausmacht, und der Reichstag die Verkündung des von ihm beschlossenen Gesetzes auf Antrag eines Drittels auf zwei Monate ausgesetzt hat (Art. 73 II in Verbindung mit Art. 72). Schliesslich kann mindestens ein Zehntel der Stimmberechtigten des Volkes selbst das Begehren nach Vorlegung eines Gesetzentwurfes stellen; über den begehrten Gesetzentwurf entscheidet, wenn der Reichstag, dem er zunächst vorgelegt wird, ihn ablehnt, das Reichsvolk selbst[1]) (Art. 73 III „Volksinitiative").

Das Volk wird bei der Gesetzgebung als ein durch die Verfassung vorgesehenes mit bestimmten Zuständigkeiten ausgestattetes Organ tätig. Es übt nach einer von Carl Schmitt gemachten und in seiner „Verfassungslehre" (S. 98) näher begründeten Unterscheidung bei der Gesetzgebung nicht „verfassungsgebende" sondern „verfassungsgesetzliche" Gewalt aus. Daraus schliesst Carl Schmitt schon auf eine Gleichstellung von Volk und Reichstag bei der Gesetzgebung und zieht die weitere Folgerung, indem er einen Vorrang volksbeschlossener Gesetze verneint. Diese Argumentation ist m. E. nicht zulässig, denn sie umgeht das eigentliche Problem. Um die Frage des Rangverhältnisses von volksbeschlossenen zu Reichstagsgesetzen zu beantworten, ist ja gerade zu untersuchen, wie die Verfassung das Verhältnis des Volkes zum Reichstag in dem besonderen Fall der Beteiligung an der Gesetzgebung gestaltet hat.

[1]) Über die Einheitlichkeit dieses „Volksgesetzgebungsverfahrens" siehe Carl Schmitt, Volksentscheid u. Volksbegehren S. 11 ff.

Nach der Ausdrucksweise Carl Schmitts lautet die Frage: Bewertet die Reichsverfassung die verfassungsgesetzlichen Akte des Volkes höher, als die des Reichstags?

C. Die Wertung des Volksentscheids gegenüber Reichstagsgesetzen in der Weimarer Reichsverfassung.

Wenn nach der Weimarer Reichsverfassung den Volksgesetzen ein höherer Rang als den Reichstagsgesetzen zukommen soll, so muss sich aus der Verfassung, mangels einer ausdrücklichen Bestimmung, doch immerhin hinreichend ergeben, dass der Volksentscheidung eine grössere Autorität beigelegt ist, als einem Reichstagsgesetzesbeschluss. Es wird also hier die Aufgabe sein, festzustellen, ob sich in der Reichsverfassung Anhaltspunkte dafür finden lassen, dass dem Volksentscheid als der unmittelbaren Äusserung des Willens der Stimmberechtigten des Reichsvolks eine höhere Wertung beizulegen ist, als der mittelbaren Äusserung des Volkswillens, die in Beschlüssen des Reichstags zum Ausdruck kommt.

I.

Da ist nun zunächst festzustellen, dass der Gedanke, für das Zustandekommen von Gesetzen bestimmten Inhalts, reiche ein Reichstagsbeschluss nicht aus, vielmehr bedürfe dieser Parlamentsbeschluss notwendigerweise der Ergänzung durch eine Volksabstimmung, sich in der Weimarer Reichsverfassung nicht findet und im Verfassungsausschuss und Plenum der Nationalversammlung eine deutliche Ablehnung erfahren hat. Der Reichspräsident (Artikel 73 I u. 74 III) oder der Reichsrat (Art. 76 II) können einen Volks-

entscheid im einzelnen Fall nach ihrem freien Ermessen veranlassen, ohne dass sie jemals kraft Gesetzes dazu verpflichtet wären. Die Frage, ob der Reichspräsident unter gewissen Voraussetzungen doch gezwungen sein solle, eine Volksabstimmung herbeizuführen, beantwortete der Reichsminister Preuss (Prot. des Verf. Ausschusses Seite 163) folgendermassen: „In einem früheren Stadium war ein derartiger Zwang unter gewissen Voraussetzungen vorgeschlagen; wir sind indessen von einem solchen Zwang abgegangen, weil es nicht zweckmässig erscheint, ohne Rücksicht auf die Lage des Einzelfalles einen Zwang zu normieren, den Riesenapparat des Referendums in Bewegung zu setzen. Wir sind vielmehr der Meinung, dass der Reichspräsident und die Regierung die Entscheidung darüber nach Lage des Einzelfalles treffen sollen". Mit dem „früheren Stadium" spielte Preuss auf seinen „Entwurf einer Verfassung des Deutschen Reichs" vom 29. 1. 1919 an[1]), der ein obligatorisches Verfassungsreferendum vorsah. Der § 51 Abs. 2 Satz 2 dieses Entwurfes bestimmte: „Nach Ablauf von 5 Jahren nach Inkrafttreten dieser Verfassung bedarf jede Verfassungsänderung der Bestätigung durch eine Volksabstimmung". Die späteren sogenannten „Regierungsentwürfe"[2]) liessen das obligatorische Verfassungsreferendum fallen. Erst im Verfassungsausschuss kommt der Abgeordnete Keil erneut darauf zurück. Zur Begründung seines Standpunktes führt er aus (Protok. des Verf. Aussch. S. 296): „In allen Verfassungen,

---

[1]) Veröffentlicht im Deutschen Reichsanzeiger 1919 Nr. 15, abgedruckt bei Triepel, Quellensammlung S. 10 ff.

[2]) „Entwurf einer Verfassung des Deutschen Reiches" v. 17. 2. 1919 abgedruckt bei Triepel, Quellensammlung s. 17 ff. Der Entwurf vom 17. 2. 1919 mit den Änderungen des Staatenausschusses; die Änderungen abgedruckt bei Triepel, Quellensammlung S. 27.

die überhaupt das Referendum haben, ist das obligatorische Referendum für Verfassungsänderungen vorgeschrieben. Das Grundgesetz, die Verfassung, soll stets vom Rechtsgefühl des Volkes oder wenigstens der Mehrheit des Volkes getragen sein". Dieser Begründung liegt deutlich der Gedanke zugrunde, dass der Volksabstimmung eine grössere Autorität zukommen soll, als einem Reichstagsbeschluss; ein durch Volksabstimmung zustandegekommenes Gesetz soll offenbar mehr die Gewähr bieten, dem Rechtsgefühl des Volkes zu entsprechen, als ein Parlamentsgesetz. Aber zu diesen Anregungen des Abgeordneten Keil wurde aus den Reihen des Verfassungsausschusses nicht einmal Stellung genommen, sein Antrag fand keine Zustimmung; auch für Verfassungsänderungen kennt die Weimarer Reichsverfassung nur das fakultative Referendum. Im Werdegang der Reichsverfassung tauchte somit der Gedanke, wenigstens für Verfassungsgesetze einen Reichstagsbeschluss nicht genügen, sondern ihn durch die höhere Instanz einer Volksabstimmung bestätigen zu lassen, zu verschiedenen Malen auf; er wurde aber beharrlich abgelehnt.

Diese Ablehnung jeder obligatorischen Volksabstimmung in der Nationalversammlung übersehen eine Reihe von Autoren, die für die Abänderung oder Aufhebung von volksbeschlossenen Gesetzen eine erneute Volksabstimmung für notwendig erachten. Nach der von Richard Thoma [1]) und Werner Hartwig [2]), in Anlehnung an die Arbeit von Erwin Jacobi [3]), und unabhängig von diesen von Erich Heyen [4]) vertre-

[1]) in HdbDStR Bd. II S. 114 ff.

[2]) Werner Hartwig, Volksbegehren und Volksentscheid im deutschen und österreichischen Staatsrecht, S. 58 ff.

[3]) Erwin Jacobi, Verfassungsänderungen in: Die Reichsgerichtspraxis im deutschen Rechtsleben, Bd. I S. 233 ff, besonders S. 256 f.

[4]) Erich Heyen: Das höchste Reichsorgan, S. 59 ff.

tenen Lehre soll den volksbeschlossenen Gesetzen ein Vorrang vor den Parlamentsgesetzen nach dem Recht der Weimarer Reichsverfassung zukommen. Dieser Vorrang äussere sich darin, dass: „ein Gesetz, für das sich die Volksabstimmung ausgesprochen hat, sei es, dass er das vom Reichstag beschlossene Gesetz bestätigt hat, nur auf der Grundlage einer neuen Volksabstimmung [5]) aufgehoben oder abgeändert werden kann". (Jacobi a. a. O. S. 256). Damit wird in die Weimarer Reichsverfassung für diesen besonderen Fall der Änderung von Volksgesetzen die angebliche Notwendigkeit einer Volksentscheidung hineingelegt. Anlässlich der Beratung über das obligatorische Verfassungsreferendum wurde die obligatorische Volksabstimmung nicht nur mit in Beziehung auf diesen besonderen Fall einer Verfassungsänderung zugespitzten, sondern mit ganz allgemeinen Argumenten abgelehnt. Die Ausführungen des Reichsministers Dr. Preuss (Prot. d. Verf. Aussch. S. 163) über diesen Punkt zeigen, dass die umständliche Aktion einer Volksbefragung über minder wichtige Dinge schlechthin verhindert werden sollte, gleichviel, ob es sich um verfassungsänderndes oder einfaches Reichsgesetz handelt. Diese eindeutige Ablehnung des obligatorischen Volksentscheids ergibt aber, dass die oben wiedergegebenen Ansichten mit der Verfassung nicht in Einklang zu bringen sind.

Auf diese verfassungsrechtlichen Bedenken weist bereits Anschütz (a. a. O. S. 385 ff) hin. Er leugnet aus diesem Grunde jeden Vorrang volksbeschlossener Gesetze schlechthin. Diese Argumentation schlägt nicht durch. Genau besehen sagt die Ablehnung der obligatorischen Volksabstimmung nur, dass Gesetze jedweden Inhalts nie kraft verfassungsrechtlicher Vorschrift einer Volks-

[5]) oder durch einen inzwischen neugewählten Reichstag, so alle ausser Heyen.

entscheidung für ihr Zustandekommen bedürfen. Es ist damit noch nicht bewiesen, ob einer Volksentscheidung nicht doch eine höhere Autorität, als einem Reichstagsbeschluss innewohnt, und dass somit nicht doch ein Rangunterschied besteht zwischen Gesetzen, die ohne Volksabstimmung zustandekommen, und solchen, für die das Volk sich entsprechend oder entgegen dem Willen des Reichstags ausgesprochen hat. Wenn zwei Staatsorgane konkurrierende Zuständigkeit haben, wenn also Gesetze gleichen Inhalts sowohl allein durch den Reichstag, als auch durch das Volk gegeben werden können, so ist noch nicht gesagt, dass die Ausübung der konkurrierenden Zuständigkeit unbedingt gleichrangig sein muss.

II.

Bemerkenswert für die Bewertung einer Volksentscheidung über einen Gesetzesentwurf ist nun die Art, wie die Weimarer Reichsverfassung das Volk an der gesetzlichen Regelung der in Art. 73 Abs. IV aufgezählten Sachkreise: des Haushaltsplanes, der Abgabengesetze und Besoldungsordnungen beteiligt. Über diese Finanzgesetze kann nur der Reichspräsident einen Volksentscheid herbeiführen. Damit wird auf die Art. 73, I und 74, III verwiesen, nach denen der Reichspräsident gegen die vom Reichstag beschlossenen Gesetze, wenn er eine Stellungnahme des Volkes für wünschenswert hält, oder wenn gegen ein vom Reichstag beschlossenes Gesetz der Reichsrat Einspruch nach Art. 74 I erhoben hat, einen Volksentscheid veranlassen kann. Ausgeschlossen werden durch Art. 73, IV alle übrigen Möglichkeiten der Herbeiführung eines Volksentscheides über einfache Reichsgesetze[1]), die

[1]) Die Einschränkung, dass die anderen Möglichkeiten zur Herbeiführung eines Volksentscheids durch Art. 73, IV nur bei einfachen Reichsgesetzen ausgeschlossen sind, muss man

einen in Art. 73, IV aufgezählten sachweise entsprechenden Inhalt haben; also die Referendumsinitiative nach Art. 73, II und, was hier von besonderer Wichtigkeit ist, das Volksbegehren nach Art. 73, III. Die

---

im Hinblick auf die auch nach dem Rechte der Weimarer Reichsverfassung erlaubten „Verfassungsdurchbrechungen" machen. (Es kann hier nicht auf die umstrittene Frage der Zulässigkeit von Verfassungsdurchbrechungen näher eingegangen werden; siehe darüber mit zahlreichen Nachweisen Anschütz a. a .OS. 401 ff. und Jacobi a. a. O. Seite 259 ff., insbesondere S. 267 ff.) Wenn es nach der Weimarer Reichsverfassung zulässig ist, dass zwingende Bestimmungen der Verfassung, unter Beachtung der in Art. 76, vorgeschriebenen Form für Einzelfälle durbrochen werden, ohne dass im übrigen diese Bestimmungen aufgehoben werden, so muss auch von Art. 73, IV in derselben Weise abgewichen werden können, da diese Bestimmung abänderbar und nicht eine solche ist, die das Zustandekommen von Verfassungsänderungen regelt. Ein Volksbegehren kann die Aufhebung des Art. 73, IV zum Inhalt haben, und wenn der Reichstag bezw. das Reichsvolk mit den in Art. 76, I vorgesehenen Mehrheiten, den volksbegehrten Gesetzesentwurf annimmt, so kommt die Verfassungsänderung zustande. Unter der oben gemachten Voraussetzung der Zulässigkeit von Verfassungsdurchbrechungen muss es ebenso möglich sein, dass dem Volksbegehren ein die Sachkreise des Art. 73, IV berührender Gesetzesentwurf zugrunde liegt. Die die Schranke des Art. 73, IV durchbrechende Verfassungsänderung kommt dann zustande, wenn die zu Verfassungsänderungen erforderlichen Mehrheiten im Reichstag oder Reichsvolk aufgebracht werden. Gegen diese Ansicht wendet sich Jacobi a. a. O. S. 272 Anm. 95, da er Verfassungsdurchbrechungen als solche ablehnt, und Lucas a. a. O. S. 489 ff., insbesondere S. 493 ff. Lucas sieht im Art. 73. IV eine Schranke für das Volksbegehren ähnlich der des Art. 73, III, 1 und Art. 73, III, 2, von der es sich „nicht selbst befreien kann". Er übersieht aber dabei, dass es sich bei Art. 73, III, 1 oder 73, III, 2 um Bestimmungen handelt, deren Beachtung zum Zustandekommen von Verfassungsänderungen schlechthin erforderlich ist; werden sie verletzt, indem z. B. das Volksbegehren anstatt von einem Zehntel nur von einem Vierzigstel der Stimmberechtigten des Reichsvolks unterstützt wird, so kommt eine Verfassungsänderung gar nicht verfassungsmässig zustande. Im Gegensatz dazu enthält Art. 73, IV keine Formvorschrift für Verfassungsänderungen

Volksinitiative mit nachfolgendem Volksentscheid ist nun aber der einzige Weg, auf dem das Volk gegen den Willen des Reichstags ein Gesetz beschliessen kann. In allen anderen Fällen ergeht die Volksentscheidung nur über bereits vom Reichstag beschlossene Gesetze, das Volk kann dabei die von diesem getroffene Regelung bestätigen oder verwerfen, will es aber selbst ein Gesetz gegen den Willen des Reichstags zustande bringen, so ist dies eben nur durch einen auf ein Volksbegehren folgenden Volksentscheid möglich. Wenn nun durch Art. 73, IV die Veranlassung eines Volksentscheids über Finanzgesetze allein in die Hände des Reichspräsidenten gelegt wird, so wird dadurch die Stellung des Volkes nicht nur mittelbar berührt, indem die Zahl der Fälle, in denen das Volk gegen den Reichstag angerufen werden kann, verringert wird, vielmehr erfährt dadurch die Stellung des Volkes unmittelbar eine Einengung; es kann in seiner Entscheidung lediglich noch ein Reichstagsgesetz bestä-

---

Wird unter seiner Missachtung auf Volksbegehren ein verfassungsdurchbrechendes Finanzgesetz beschlossen, so ist, wenn Art. 76, 1 beachtet wurde, die Verfassungsdurchbrechung verfassungsmässig zustandegekommen. Nach der hier vertretenen Ansicht ist es somit unzulässig, wenn ein Antrag auf Zulassung eines Volksbegehrens vom Reichsminister des Innern, (aufgrund von § 30 VEG) zurückgewiesen wird, weil der ihm zugrunde liegende Gesetzesentwurf inhaltlich einem der in Art. 73, IV aufgezählten Sachkreise entspricht. Dies geschah bei den unten erwähnten Anträgen auf Zulassung der Volksbegehren des Sparerbundes und der Reichsarbeitsgemeinschaft der Aufwertungsgeschädigten. Diese begehrten Gesetzesentwürfe hätten Gegenstand einer Verfassungsdurchbrechung werden können, über deren verfassungsmässiges Zustandekommen der Reichspräsident zu bestimmen gehabt hätte. Ebenso Heyen a. a. O. S. 58. Was für das Volksbegehren gilt, muss auch für die Referendumsinitiative des Art. 73, II und für den Einspruch des Reichsrats nach Art. 76, II Geltung haben, sofern sie sich gegen einen mit verfassungsändernder Mehrheit zustandegekommenen Reichstagsbeschluss richten.

tigen oder verwerfen, im übrigen ist sein Eingreifen aber davon abhängig, ob überhaupt und wie der Reichstag die in Art. 73, IV aufgezählten Sachkreise gesetzlich regelt. Entgegen dem Willen des Reichstags vermag das Volk nie ein einfaches Reichsgesetz dieses Inhalts zu beschliessen. Bestände in weiten Teilen des Volkes der Wunsch, z. B. nach einer Änderung der Bezüge bestimmter Beamtengruppen, so wäre, wenn der Reichstag darauf nicht einginge, für das Volk keine Möglichkeit vorhanden, das ohne Verfassungsdurchbrechung in der Form eines Gesetzes zu verwirklichen. Alle anderen Angelegenheiten vermag das Volk über Art. 73, III auch entgegen dem Willen des Reichstags gesetzlich zu regeln. Für diese 3 Sachgebiete schreibt die Reichsverfassung eine gesetzliche Regelung durch den Reichstag vor. die allerdings, wenn der Reichspräsident es will, bestätigungsbedürftig durch das Volk werden kann. Wurde oben S. 12 darauf hingewiesen, dass die Reichsverfassung eine obligatorische Volksabstimmung für das Zustandekommen von Gesetzen bestimmten Inhalts nicht kennt, so kann hier festgestellt werden, dass für die gesetzliche Regelung der in Art 73, IV aufgezählten Sachgebiete die Reichsverfassung einen Reichstagbeschluss zwingend vorschreibt. Diese Ausnahmeregelung, die das Zustandekommen von Finanzgesetzen in der Weimarer Reichsverfassung gefunden hat, wurde, wie sich aus den Verhandlungen der Nationalversammlung ergibt, aus zwei Gesichtspunkten heraus getroffen. Einmal bestand in der Nationalversammlung ein deutliches Misstrauen gegenüber dem Volksurteil in Finanzfragen. Im Verfassungsausschuss kam dies wiederholt zum Ausdruck. Der Abgeordnete Gröber, dessen Argumentation sich der Abgeordnete Katzenstein und Geheimrat Saemisch angeschlossen, sagt dies klar

(Prot. des Verf. Aussch. S. 310): „Was die Finanzfrage anbetrifft, so bin ich auch der Überzeugung, dass hier eine Ausnahme gemacht werden muss, da das Zustandekommen von Steuergesetzen dadurch fast unmöglich gemacht werden könnte; denn es ist nicht schwierig, eine genügende Zahl von Stimmen aus der Reihe der unmittelbar betroffenen Interessenten und sonstigen Gegner gegen irgendein Steuergesetz zusammenzubringen." In demselben Sinne äussert sich der Abgeordnete Dr. Quark (Prot. d. Verf. Aussch. S. 312): „Ich gehe sogar soweit, anzunehmen, dass eine Volksabstimmung in Finanzfragen kaum rätlich ist", und dies, obwohl, wie Quark selbst feststellt, „das Budgetrecht, das vornehmste Recht der Demokratie bleibt"; und ebenso der Geheime Regierungsrat Saemisch vom Reichsfinanzministerium (Prot. d. Verf. Aussch. S. 312): „Auch Besoldungsgesetze bitte ich nicht dem Referendum zu unterwerfen. Wer praktisch mit der Besoldungsgesetzgebung gearbeitet hat, wird einen Schrecken bekommen, wenn er die Möglichkeit sieht, dass ein solches Gesetz .... nun der Volksabstimmung unterworfen werden kann, bei der das Interesse des Volkes sich auf irgendeine bestimmte Beamtenklasse richtet und die nach ihrer Meinung ungerechtfertigte Besoldung derselben zum Anlass nimmt, um das ganze Gesetz zu verwerfen". Das Misstrauen, das die Nationalversammlung gegen das Volk bei Behandlung von Finanzfragen hegte, bestand somit darin, dass dem Volke in Geldsachen keine dem Gesamtinteresse dienende Behandlung zugetraut wurde; wohl aber dem Reichstag, bei dessen einzelnen Mitgliedern man die Hintansetzung eigener Interessen erwartete. „Man bezweifelte seine (des Volkes) Fähigkeit, als gerechter Gesetzgeber und schaltete es daher bei denjenigen Fragen möglichst aus, die besondere Objektivität voraussetzen", so Liermann a. a.

O. S. 151. Der andere Grund für die Ausnahmebestimmung des Art. 73, IV war das Bestreben, die Gesetzgebung über diese Finanzgesetze möglichst dem Reichstag vorzubehalten, um diesen den Ausgleich der gerade hier grossen Interessengegensätze der einzelnen Bevölkerungsschichten vornehmen zu lassen. Dies geht aus den Ausführungen des Abgeordneten Gröber (Prot. d. Verf. Aussch. S. 310) hervor: „Zudem wäre ich noch der Meinung, die Gesetze über die Gehaltsfragen der Reichsbeamten auszuschliessen, die sich besonders nicht dazu eignen, in ihren einzelnen Teilen, der Volksabstimmung unterworfen zu werden; solche Gesetze sind nur im Ganzen zu betrachten, da sie gewöhnlich aufgrund von Kompromissen zustandegekommen sind". Im selben Sinn äusserte sich Geh. Reg. Rat Saemisch für Abgabengesetze (Prot. d. Verf. Aussch. S. 312): „Abgabengesetze kommen in der Regel zustande als Teil eines Kompromisses über eine Anzahl von Abgabengesetzen. Das Referendum würde die Möglichkeit eröffnen, aus dem Kompromiss einen Teil herauszureissen und damit das ganze Gebäude zu zerstören".

Aus der Art, mit der die Reichsverfassung das Volk an dem Zustandekommen von Finanzgesetzen beteiligt, lässt sich eine deutliche Bevormundung des Volkes durch den Reichstag zum mindesten auf diesem Gebiete erkennen. Allein deshalb braucht das Volk noch nicht ein Staatsorgan „minoris generis" zu sein, wie Liermann m. E. zu Unrecht aus dieser Sachlage schliesst. Zweifellos vermittelt die Möglichkeit, in Finanzsachen entscheidend mitreden zu können, dem betreffenden Staatsorgan eine Fülle von tatsächlicher Macht. Aber, rechtlich gesehen, ergibt sich aus der Stellung des Volkes bei der Finanzgesetzgebung nur, dass die Verfassung dem Volksspruch in diesen

Sachen nicht eine grössere Autorität zubilligen will, wie den Beschlüssen des Reichstags.

III.

Im Zusammenhang mit der Frage eines Vorrangs der Volksentscheidung gewinnt die Bestimmung des Art. 73, Abs. III, Satz 4 eine besondere Bedeutung. Stellt ein Zehntel der Stimmberechtigten des Reichsvolks das Begehren auf Vorlegung eines Gesetzesentwurfs, so ist nach Art. 73, Abs. III, Satz 1 über diesen Gesetzesentwurf ein Volksentscheid herbeizuführen. Dieser Volksentscheid findet jedoch nicht unbedingt statt. Nimmt der Reichstag, dem das Begehren zunächst zu unterbreiten ist, den Gesetzesentwurf unverändert an, so entfällt infolge dieser Annahme im Reichstag der Volksentscheid. Diese Regelung geht auf einen Abänderungsantrag Nr. 188, Koch-Kassel (Prot. d. Verf. Aussch. S. 307) zu dem Antrag Nr. 169 Dr. Ablass und Genossen (Prot. d. Verf. Aussch. S. 307) zurück. [1]) Nach dem Antrag Dr. Ablass und Genossen sollte der volksbegehrte Gesetzesentwurf im Reichstag lediglich durchberaten werden, die Entscheidung über seine endgültige Annahme oder Ablehnung sollte aber, gleichviel welche

[1]) Der hier interessierende Teil des Antrages Nr. 169, Ziff. 2, Abs. 3 lautet (Prot. d. Verf. Aussch. S. 307): „Eine Volksabstimmung hat ferner stattzufinden, wenn ein Zehntel der Stimmberechtigten das Begehren nach Vorlegung eines Gesetzesentwurfs stellt. Die Volksabstimmung findet erst statt, wenn der begehrte Gesetzesentwurf im Reichstag verhandelt worden ist". Der Abänderungsantrag Nr. 188, Koch-Kassel geht dahin, bei Antrag Nr. 169, Ziff. 2, Abs. 3 folgenden Satz einzufügen (ebenda S. 307): „Dem Begehren muss ein ausgearbeiteter Gesetzesentwurf zugrunde liegen. Der Gesetzesentwurf ist von der Regierung unter Darlegung ihrer Stellungnahme dem Reichstag vorzulegen. Die Volksabstimmung findet nicht statt, wenn der begehrte Gesetzesentwurf vom Reichstag unverändert angenommen worden ist".

Stellung der Reichstag dazu einnimmt, der Volksabstimmung vorbehalten bleiben. In diesem Antrag kommt zum Ausdruck, dass die Antragsteller deutlich zwischen einem Gesetzesbeschluss durch den Reichstag und einem Volksgesetzbeschluss unterscheiden wollen. Diese Auffassung spricht auch aus den Ausführungen des Abgeordneten Keil (Prot. d. Verf. Aussch. S. 296): „In Baden können durch die Initiative", gemeint ist durch die Volksinitiative, „Gesetze geschaffen werden, aber die Entscheidung liegt beim Landtag. Nur wenn der Landtag dem Volksverlangen nicht entspricht, soll dort das Gesetz der Volksabstimmung unterworfen werden. Wir meinen, dass der Reichstag nicht über die der Initiative entspringenden Gesetze endgültig entscheiden, sondern sie nur durchberaten soll, und dass schliesslich die Entscheidung beim Volk zu liegen hat".

Die Regelung, die der Art. 73, III aufgrund der Annahme des Abänderungsantrages Koch-Kassel gefunden hat, entspringt aber offenbar einer anderen Auffassung. Es steht nicht mehr die Herbeiführung einer Entscheidung des Volkes im Vordergrund; mag auch das Volk selbst Gegner des volksbegehrten Gesetzentwurfes sein, so bleibt diese Gegnerschaft unbeachtet, wenn der Gesetzentwurf vom Reichstag unverändert angenommen wurde und weder der Reichspräsident, noch eine Minderheit der Stimmberechtigten des Volkes (oder bei Verfassungsänderungen der Reichsrat) einen Volksentscheid gegen den Reichstagsbeschluss veranlasst. Dem Wunsche, den die Urheber des Volksbegehrens haben können, über den Gesetzesentwurf das Volk unmittelbar abstimmen zu lassen, wird keine Rechnung getragen. [1]) Wenn das Begehrte schon durch Reichstagsbeschluss Gesetz

[1]) So auch Carl Schmitt, Volksbegehren und Volksentscheid S. 11; und Inhofen a. a. O. S. 9.

wurde, soll das Ziel des Volksbegehrens voll erreicht sein. Dies betont Hausmann noch ausdrücklich in der National-Versammlung (Verhandlg. d. Verfg. d. D. N. V. 44. Sitzung S. 1204 A): „Wenn die Volksvertretung selbst diesen Gesetzesentwurf annimmt, dann ist die Sache erledigt und ein Referendum nicht mehr nötig". Der Sinn des Art. 73 Abs. 4 ist kein anderer, als der einer Zweckmässigkeitserwägung. [1]) Vor allen Dingen sollte eine Schlechterstellung der Antragsteller nicht dadurch gegeben sein, dass der Gesetzesentwurf durch Annahme im Reichstag statt durch Volksbeschluss Gesetz wird. [2]) Eine zusätzliche Volksentscheidung wurde als unnötig empfunden. Daraus geht hervor, dass die Beschlüsse beider Organe gleichwertig sein müssen, denn es wäre doch seltsam genug, wollte man einer

---

[1]) Vergl. Bredt a.a.O.S. 257; Carl Schmitt, Volksentscheid und Volksbegehren S. 11; Heyen a.a.O.S. 17 Anm. 1.

[2]) Daraus, dass eine Schlechterstellung der Antragsteller durch die Annahme des Volksbegehrens im Reichstag nicht gegeben sein soll, ergibt sich auch, dass der Volksentscheid des Art. 73, III nicht allein schon durch diese Annahme, wie eine wörtliche Auslegung ergeben könnte, sondern erst dann entfällt, wenn durch die Annahme im Reichstag die Gewähr geboten wird, dass das Volksbegehren sein Ziel, d. h. das Gesetzwerden, erreicht hat. Diese Gewähr ist nicht schon unbedingt durch eine Annahme im Reichstag gegeben. Erhebt der Reichsrat gegen das volksbegehrte im Reichstag angenommene Gesetz Einspruch nach Art. 74 Abs. 1 und verharrt der Reichstag in einer nochmaligen Beschlussfassung nur mit einfacher Mehrheit auf seinem Standpunkt, so kann der Reichspräsident, wenn er einen Volksentscheid nicht herbeiführen will, den Gesetzesentwurf erledigt sein lassen. Würde er von dieser Möglichkeit Gebrauch machen, dann müsste das Verfahren nach Art. 73, A s. 3 seinen Fortgang nehmen auf diesem Wege zum Volksentscheid führen. Der abweichenden Ansicht Triepels a. a. O. S. 520 ist nicht beizustimmen. Gegen Triepel auch Carl Schmitt, Volksentscheid und Volksbegehren S. 13; W. Jellinek HdbDStR Bd. 2 S. 174; Wittmayer a.a.O. 436; Fetzer a. a. O. S. 50, Heyen a. a. O. S. 15.

im Rang nachgeordneten Instanz die Entscheidung darüber überlassen, ob die ranghöhere tätig werden kann oder nicht.

IV.

Die Weimarer Reichsverfassung gibt, wie im Vorstehenden gezeigt wurde, in ihren Bestimmungen über die unmittelbare Mitwirkung des Volkes an der Gesetzgebung zu verschiedenen Malen deutliche Anhaltspunkte dafür, dass ihr eine unterschiedliche Wertung von Volksbeschluss und Parlamentsbeschluss in Gesetzsachen fremd ist. Entgegen dieser Auffassung ist in der Literatur verschiedentlich die Ansicht von einem Vorrang des Volksbeschlusses verbreitet.

Richard Thoma sieht in der Unanfechtbarkeit der Volksentscheidung ein Anzeichen dafür, dass dem volksbeschlossenen Gesetz ein gewisser Vorrang beizulegen sei. Wollte nämlich der Reichstag, so argumentiert Thoma (HdbDStR. Bd. 2, S. 114), durch ein verfassungsänderndes Gesetz die direkte Volksgesetzgebung abschaffen oder einschränken, so wäre hiergegen immer noch die Anrufung einer Volksentscheidung möglich; wenn aber das Volk im Wege des Volksbegehrens die Rechte des Reichstages schmälern würde, so sei dagegen eine weitere Berufung ausgeschlossen. Zweifellos besteht eine solche Schlechterstellung des Reichstagsbeschlusses gegenüber der Volksentscheidung, indem gegen einen Reichstagsbeschluss unter Umständen eine Anrufung des Volkes möglich ist, gegenüber einer Volksentscheidung jedoch keinerlei Anfechtungsmöglichkeit besteht. Dies besagt m. E. aber doch nur, dass das Volk im Gesetzgebungsverfahren besser gestellt ist, als der Reichstag. Daraus aber einen gewissen Vorrang volksbeschlossener Gesetze zu folgern, ist nicht ganz schlüssig. Das Verhältnis des Reichstagsbeschlusses zur Volksentschei-

dung ist zu vergleichen mit dem einer anfechtbaren zu einer nicht anfechtbaren Willenserklärung. Wird die Anfechtungsmöglichkeit während der Anfechtungsfrist nicht ausgenützt, so ist die anfechtbare Willenserklärung ebenso unangreifbar geworden, wie die von Anfang an unanfechtbare. Das Volk kann, ohne dass der Reichstag sich wehren könnte, die Rechte des Reichstags beliebig schmälern. Dieselbe Möglichkeit hat aber der Reichstag auch mit den Rechten des Volkes. Er könnte ein verfassungsänderndes Gesetz beschliessen, in dem jede Mitwirkung des Volkes an der Gesetzgebung aufgehoben wird, und wenn sich gegen diesen Reichstagsbeschluss die Anfechtungsberechtigten innerhalb bestimmter Frist nicht rühren, wenn er also alle ihm von der Verfassung gesetzten Hindernisse überwunden hat, so muss dieses Gesetz vom Reichspräsidenten ausgefertigt und verkündet werden, ohne dass für das Volk noch eine Möglichkeit bestände, sich dieses Verlustes seiner Rechte zu erwehren. Die Ansicht Thomas (HdbDStR Bd. II S. 114,) dass gegen ein solches das Volk entrechtendes Reichstagsgesetz noch ein Volksbegehren zugelassen werden müsste, nachdem diese Einrichtung bereits durch das Reichstagsgesetz aufgehoben wurde, ist de lege lata nicht zu begründen.

Das Hauptargument für einen Vorrang des Volksentscheids wird häufig darin gesehen, dass er unmittelbar die Auffassung des nach der Weimarer Reichsverfassung souveränen Volkes wiedergebe (so Jacobi a.a.O.S. 243 ff., 252 ff.,; Thoma a.a.O.S. 114; Hartwig a.a.O.S. 59, Heyen a.a.O.S. 29, Metzges Leipz. Z. 1926, S. 719 f, Michaelis DJZ S. 4 Sp. 1451). Jacobi macht darauf aufmerksam (a.a.O.S. 243 ff.), dass im Verfassungsausschuss wie im Plenum der Nationalversammlung zahlreiche Äusserungen darauf hindeuten, dass im Volksentscheid der souveräne Wille des Volkes zum

Ausdruck kommen soll. Allerdings darf dabei nicht übersehen werden, dass, wenn in der Nationalversammlung auch von Souveränität des Volkes in diesem Zusammenhang gesprochen wurde, man nicht daran dachte, auch die Folgerungen daraus zu ziehen. Es kamen gerade aus den Reihen der Parteien, die die Träger des Gedankens der Volksgesetzgebung waren, immer neue Vorschläge bestimmte Sachkreise der Volksabstimmung zu entziehen. [1]). Darüber hinaus ist die Volksentscheidung auch nur als „ein sekundäres Mittel der Gesetzgebung" in die Weimarer Reichsverfassung eingegangen, „das immer nur aushilfsweise angewandt wird" (Freytagh-Loringhoven, a.a.O.S. 226). Es gibt keine Möglichkeit, das Volk direkt d. h. ohne

[1]) Die hauptsächlichsten Träger des Gedankens der Volksgesetzgebung waren die Abgeordneten der sozialdemokratischen und demokratischen Partei in der Nationalversammlung. Allein dieselben Abgeordneten sorgten von vornherein, dass die Volksgesetzgebung sich nicht zu sehr entfalten konnte, dass sie vielmehr nur in verkümmerter Form in die Weimarer Reichsverfassung Eingang fand. Der Abgeordnete Keil (Sozialdemokrat) wollte den Etat (Prot. d. Verf. Aussch. S. 295) und die Beamtenbesoldung von der Volksabstimmung ausnehmen: „wo Beamtengehälter der Volksabstimmung unterliegen, hat sich eine übertriebene Sparsamkeit der Bevölkerung herausgestellt". (ebenda S. 294) Der Abgeordnete Dr. Quark (Soz.) will die Volksabstimmung nur als „äusserstes Mittel" (ebenda S. 312) in Betracht kommen lassen, „wenn einmal sogar das parlamentarische System versagt". Auch er hält „eine Volksabstimmung in Finanzsachen kaum für rätlich", obwohl „das Budgetrecht das vornehmste Recht der Demokratie bleibt" (ebenda Seite 312). Der Abgeordnete Koch (Dem.) bezeichnet die Frage der Volksabstimmung über Gehaltsfragen als einen „wunden Punkt" (ebenda Seite 311). Für die praktische Bedeutung des Volksentscheids wirkte sich am einschneidensten der Antrag Waldstein (Dem.) — Dr. Beyerle — Katzenstein auf Einfügung eines Art. 75a (jetzt Art. 75 RV) aus. Er wurde noch in der 3. Lesung der National-Versammlung gestellt and angenommen (Berichte d. Verfgbd. D.N.V. 71. Sitzung vom 31. Juli 1919.) In der Begründung seines An-

dass der Reichstag schon zuvor über den der Volksentscheidung vorzulegenden Gesetzentwurf entschieden hätte, zu befragen. Die Reichsverfassung kennt keine Gesetzesinitiative, selbst nicht die des Volkes des Art. 73. III, die in diesem Sinne direkt an das Volk geht. Diese „akzessorische" (Thoma a.a.O.S. 114) Natur des Volksentscheids wurde in der Nationalversammlung ausdrücklich als seine Eigentümlichkeit hervorgehoben. So sagt der Abgeordnete Koch-Kassel (Verhandlg. d. verfgbd. D.N.V. 49 Stzg v. 7. 7. 1919 S. 1356 A) „Wir wollen jetzt an die Beschlüsse des Reichstags eine echt demokratische Kontrolle heften. . ." und der Abg. Waldstein stellt bei der Begründung seines Antrages auf Einfügung eines Art. 75a (Art. 75 Weimarer Reichsverf.) ausdrücklich fest (Verhandlg. d. verfgbd. D.N.V. 71 Stzg. 31. 7. 19 S. 2157a): „Bei der Regelung dieses Verhältnisses". (gemeint ist das Verhältnis der parlamentarischen Gesetzgebung durch den Reichstag zur plebiszitären Gesetzgebung durch den Volksentscheid,) „muss massgebend sein, dass in allen Fällen, wo die Verfassung den Volksentscheid kennt, dieser immer erst eintritt, wenn ein Beschluss des Reichstags über dieselbe Frage vorausgegangen ist;" und derselbe Abgeordnete kurz darauf: „Kurzum, Sie sehen, dass in allen diesen Fällen eine Entscheidung des Reichstags vorangeht". Diese Eigentümlichkeit des Volksentscheids der Weimarer Reichsverfassung muss aber verloren gehen, wenn bestimmte Sachkreise nicht mehr durch den Reichstag, sondern nur noch aufgrund

---

trages, der eine starke Einschränkung der Bedeutung des Volksentscheides zur Folge hat, führte der Abgeordnete Waldstein ausdrücklich aus, er sei notwendig, um „die beiden Arten der Gesetzgebung in ein ihrer Bedeutung entsprechendes angemessenes Verhältnis" zu setzen. Über die Behandlung der Volksgesetzgebung im Verfassungsausschuss und in der National-Versammlung siehe auch Fetzer a.a.O.S. 35 ff. und Liermann a.a.O. Seite 153 ff.

einer neuen Volksabstimmung gesetzlich geregelt werden können. So soll nach Jacobi (a.a.O.S. 256) ein volksbeschlossenes Gesetz vor einer Neuwahl des Reichstags nur wieder durch eine erneute Volksabstimmung und nicht mehr durch einen Reichstagsbeschluss abgeändert oder aufgehoben werden können. Ein derartiger Volksentscheid hätte nicht mehr diese Gegenüberstellung zu einem vorangehenden in derselben Sache ergehenden Reichstagsbeschluss. Er würde zu einem vom Parlament völlig unabhängigen neben diesem bestehenden Institut werden, und somit eine Stellung erhalten, die wohl der einer „souveränen" Willensäusserung mehr entspräche, aber nicht den offenbaren Absichten des Verfassungsgesetzgebers.

V. Zusammenfassung und rechtliche Folgerungen.

Die Weimarer Reichsverfassung lässt, wie gezeigt wurde, verschiedentlich erkennen, dass von einer höheren Bewertung des Volksentscheides gegenüber einem Reichstagsbeschluss nicht die Rede sein kann. Diese Feststellung lässt sich umso sicherer treffen, als nichts auf eine sonstige überragende Stellung des Volkes im Gesetzgebungsverfahren der Weimarer Reichsverfassung hindeutet. [1]) Und nur auf die Bedeutung der Beteiligung des Volkes an der Gesetzgebung kann es hier ankommen. Wiederholt suchte man die Frage nach dem Vorrang von Volksgesetzen zu beantworten, indem man auf die einflussreiche Stellung des Staatsvolkes als eines organschaffenden Staatsorgans in der Weimarer Reichsverfassung abhob. Allein dieses Vorgehen muss notwendig zu einer nichtgerechtfertigten Überbewertung des Volks-

[1]) Darüber siehe insbesondere die reichhaltige rechtsvergleichende Schrift von Fetzer a. a. O. sowie Liermann a. a. O. S. 151 ff.

entscheides führen, [1]) denn es berücksichtigt nicht die besondere und widerspruchsvolle Behandlung, [2]) die die Einschaltung des Volkes in das Gesetzgebungsverfahren in der Nationalversammlung gefunden hat.

Legt nun aber die Reichsverfassung der Volksentscheidung keine grössere Autorität bei, so kann man daraus mit der hier angebrachten Zurückhaltung den Schluss ziehen, dass nach der Weimarer Reichsverfassung auch ein Vorrang von Volksgesetzen vor Reichstagsgesetzen nicht gegeben sein kann. Die Bedeutung der Einbeziehung des Volkes in die Gesetzgebung liegt allein in der regulierenden Funktion, die es im Gesetzgebungsverfahren als ein „akzessorisches Korrektiv" (Thoma a.a.O.S. 115) ausüben soll, wenn irgendwelche Schwierigkeiten in dessen Verlauf auftauchen. Darin erschöpft sich die Bedeutung des Volkes bei der Gesetzgebung. Insbesondere kann die Einschaltung des Volkes in das Gesetzgebungsverfahren eines konkreten Einzelfalles nicht eine qualitative Verschiedenheit eines so zustande gekommenen Gesetzes im Vergleich zu einem Reichstagsgesetz bewirken. Die Unterscheidung zwischen Volksgesetz und Parlamentsgesetz ist nur gerechtfertigt, wenn auf die Besonderheit des Verfahrens abgehoben werden soll; [3])

[1]) So kommen Jacobi (a.a.O.S. 245 ff; 255) und Heyen a.a.O.S. 24 ff. schliesslich zu der Annahme eines Vorrangs des Volksgesetzes. Thoma (a.a.O.S. 114 ff) nimmt seine Argumente ausschliesslich aus der Art der Beteiligung des Volkes an der Gesetzgebung. Seine Argumentation wird daher aber nicht überzeugend für den Vorrang der Volksgesetze.

[2]) Es sei hier zurückgewiesen auf die oben S. 20 Anm. 1 wiedergegebenen Anträge, besonders auf den Antrag Waldstein-Beyerle-Katzenstein der noch in der 3. Lesung der Nationalversammlung die praktische Bedeutung der Volksgesetzung ganz erheblich einschränkte.

[3]) Bei der Beratung der Präambel entspann sich im Verfassungsausschuss (Prot. d. Verf. Aussch. 40. Sitzung S. 489 ff.) eine Debatte, in der die Rede war vom Werdegang der Ver-

nur dann kann sie, wie noch (unten S. 29 f.) gezeigt wird, praktische Bedeutung gewinnen. Volksgesetze

---

fassung. Der Abgeordnete Dr. Kahl hob hervor (ebenda S. 490): „Das deutsche Volk hat sich diese freistaatliche Verfassung nicht unmittelbar selbst gegeben, sondern durch die von ihm gewählte Nationalversammlung". Diesen Vorgang wünschte er in der Verfassung selbst festgelegt zu wissen. Es ist hier interessant, was ihn hierzu veranlasst hat. Er führte aus: „Dieser rechtliche Werdegang des Zustandekommens unserer Verfassung sollte m. E. für alle Zeiten festgelegt werden" und „die Verfassung für künftige Geschlechter" notwendig etwas darüber enthalten. Um den Werdegang der Verfassung historisch getreu wiederzugeben, schlug er folgende Formulierung vor (ebenda S. 490): „Die verfassunggebende deutsche Nationalversammlung hat auf Grund des Gesetzes über die vorläufige Reichsgewalt v. 10. 2. 1919 nachstehende Verfassung des deutschen Reiches beschlossen und verabschiedet". Gegen diese Formulierung wandte sich u. a. der Abg. Koch-Kassel (ebenda S. 492): „Ich habe das Gefühl, . . . als wenn die Bedeutung des Verfassungswerkes dadurch ganz wesentlich herabgedrückt wird, wenn wir sagen; lediglich die Notverfassung gibt uns Vollmacht. Es könnte höchstens hinzugefügt werden: das deutsche Volk hat sich durch die von ihm gewählte Nationalversammlung diese freistaatliche Verfassung gegeben." Diese Debatte lässt erkennen, wie wenig man in der Nationalversammlung daran dachte, zwischen Volksbeschluss und Parlamentsbeschluss einen Rangunterschied zu machen. Der Abg. Dr. Kahl wollte mit seinem Antrag die Tatsache, dass das Volk nicht direkt am Werdegang der Verfassung beteiligt war, ausdrücklich in der Verfassung festgelegt wissen. Nach seinen eigenen Worten sollte damit keineswegs die Autorität der Verfassung verringert werden. (ebenda S. 493): „Es ist nicht meine Absicht gewesen, . . die Bedeutung der Verfassung mit meinem Antrage herabzusetzen". Und dem Abg. Koch-Kassel genügte es, dass die Nationalversammlung ihre Legitimation durch eine Volkswahl hatte; aus seinen Worten ist nicht der geringste Anhaltspunkt zu entnehmen, dass er sich von einer Sanktion durch das Volk direkt eine Hebung der Bedeutung der Verfassung versprach. Auch sonst findet sich weder in den Protokollen des Verfassungsausschusses noch in den Berichten der Nationalversammlung eine Stelle, aus der sich eine solche Ein-

können Reichstagsgesetze ändern oder aufheben. Dasselbe ist auch umgekehrt möglich. Auf ihr Verhältnis untereinander findet der Satz: „lex posterior derogat legi priori“ Anwendung.

D. Die Abänderung und Aufhebung volksbeschlossener Gesetze.

Ist der Weimarer Reichsverfassung auch ein Rangunterschied zwischen Volksgesetz und Reichstagsgesetz fremd, so kann es doch fraglich sein, ob es mit der Verfassung in Einklang zu bringen ist, wenn der Reichstag unmittelbar nach dem Inkrafttreten eines ihm missliebigen Volksgesetzes dieses wieder aufhebt oder abändert. [1]) Diese Frage wurde erörtert im Jahre 1926 nach dem erfolgreichen Volksbegehren betr. Enteignung der früheren Fürstenhäuser [2]), dessen Gesetzesentwurf vom Reichstag abgelehnt wurde, ferner bei den geplanten Volksbegehren des Sparerbundes [3]) und der Reichsarbeitsgemeinschaft der Aufwertungsgeschädigten. [4]) Es bestand damals in weiten Kreisen der Wunsch, im Falle eines erfolgreichen Volksentscheides das auf solche Weise zustandegekommene

---

stellung ergebe. „Nichts lag der von der Weisheit des Volkes keineswegs überzeugten Nationalversammlung ferner, als ihr Werk dem Volke zu unterbreiten. (Jellinek, W. a.a.O.S. 185)

[1]) Dies bejahen Anschütz a.a.O. Art. 73 Ziff. 4; Liermann a.a.O.S. 152 und Carl Schmitt, Verfassungslehre S. 98.

[2]) Zugelassen durch Verordnung v. 15. 2. 1926, Reichsanzeiger Nr. 39.

[3]) Als Gesetzesentwurf über den Haushaltsplan zurückgewiesen durch Bescheid des Reichsministeriums des Innern v. 18. 8. 26.

[4]) Als Abgabengesetz zurückgewiesen durch Bescheid des Reichsministeriums des Innern vom 18. 3. 1927. Auf die verfassungsrechtlichen Bedenken gegen die Zurückweisung der Anträge auf Zulassung dieser Volksbegehren weist mit überzeugenden Gründen Heyen a.a.O.S. 58 hin.

Gesetz durch ein alsbald zu erlassendes neues Reichstagsgesetz abzuändern oder aufzuheben. Wunderlich (DJZ. 1926, Spalte 705) erwog deshalb, „ob ein mit qualifizierter Mehrheit angenommener Volksentscheid durch ein Reichstagsgesetz mit einfacher Mehrheit wieder aufgehoben werden könne". Er kommt zu dem Ergebnis „ich halte dies nach der jetzigen Verfassung für richtig, wenn ich diese Lösung auch politisch für höchst bedenklich ansehe"; ebenso Mügel in DJZ 1926 Spalte 693 ff. . .[1]) Man muss nun ein solches Ergebnis als unbefriedigend ansehen. Im Verfassungsausschuss und im Plenum der Nationalversammlung ist deutlich zum Ausdruck gekommen, dass jedenfalls zunächst der Zweck der Mitwirkung des Volkes an der Gesetzgebung der ist, eine Kontrolle über die Reichstagsgesetzgebung zu sein und ein Gesetzgebungsmonopol des Reichstags zu verhindern. Der Abgeordnete Koch weist insbesondere auf diese Kontrollfunktion des Volksentscheides hin. Er betont im Plenum der Nationalversammlung (Verhandlg. d. verfgbd. D. N.V. 49. Sitzung vom 7. 7. 19. S. 1356 A), dass die Mitwirkung des Volkes an der Gesetzgebung „eine echt demokratische Kontrolle" der Beschlüsse des Reichstags sein soll, und fährt in derselben Sitzung fort (ebenda S. 1356 C): „In voll bewusster Ablehnung derartiger Kontrollorgane"[2]) — „halten wir es für gegeben, für die schwerwiegendsten Fälle der Gesetzgebung, und darauf wird sie sich von selbst beschränken, eine Kontrolle durch das Volk selbst zuzulassen. Wir glauben dem demokratischen Gedanken im besten

[1]) Gegen diese Ansicht wendet sich Metzges in Leipz. Z. 1926 S. 719 ff. Mit einem allerdings nicht überzeugenden Hinweis auf die Souveränität des Volkes.

[2]) Koch nimmt mit diesen Worten Bezug auf die gelegentlich aufgetauchten Vorschläge der äussersten Rechten und Linken, den Reichstag durch ein Oberhaus bezw. durch einen Reichswirtschaftsrat kontrollieren zu lassen.

Sinne des Wortes damit zu dienen." Dieselbe Auffassung geht aus den Worten des Abgeordneten Waldstein (Verhandlg. d. verfgdb. D.N.V. 71. Sitzung v. 31. 7. 19. S. 2157 A) hervor: „Der Volksentscheid erscheint ausnahmslos als Kontrolle oder Korrektur von Beschlüssen des Reichstags." Das Volk übt seine Kontrolle durch die tatsächliche Mitwirkung an der Gesetzgebung aus. Aber schon allein das psychologische Moment, dass das Volk die Möglichkeit überhaupt hat, sich in das Gesetgebungsverfahren einzuschalten, wurde als ein günstiges Argument für die Einführung des Volksentscheids bewertet. Darauf hebt auch der Abgeordnete Dr. Quark ab (Verhandlg. d. verfgbd. D. N. V. v. 7. 7. 19 S. 1358 D). Mit der Einführung der unmittelbaren Mitwirkung des Volkes an der Gesetzgebung stand somit der Gedanke, dem Reichstag ein wirksames Gegengewicht zur Seite zu stellen, im Vordergrund.

Eine Kontrolle des Volkes über den Reichstag könnte praktisch immer umgangen werden, wenn der Reichstag die Möglichkeit hätte, ein Volksgesetz sofort wieder durch ein neues Getetz, das ohne Mitwirkung des Volkes zustande käme, abzuändern oder aufzuheben. Die Mitwirkung des Volkes an der Gesetzgebung wäre unter diesen Umständen ein überflüssiges Zierat. Sie würde sich immer dann als nutzlos erweisen, wenn die im Volksentscheid zum Ausdruck gekommene Auffassung des Volkes derjenigen des Reichstags widersprechen würde. Man war sich in der Nationalversammlung im klaren, dass ein Volksentscheid schon aus rein technischen Gründen ein seltenes Ereignis im Verfassungsleben des Deutschen Reiches bleiben werde und bleiben müsse; aber ebenso selbstverständlich war es für die Nationalversammlung, dass, wenn schon einmal eine Volksentscheidung gefallen ist, sich dann ihre Kontrollfunktion voll aus-

wirken soll. Das Volk wurde an der Gesetzgebung gerade deshalb beteiligt, weil es „eine bessere und sichere Kontrolle“ bietet, „als irgendein derartiges ergänzendes und kontrollierendes Organ, wie er von der äussersten Rechten und von der äussersten Linken erstrebt wird“. So der Abgeordnete Koch (Verhandlg. der verfassgbd. D.N.V. 49 Sitzung v. 7. 7. 19 S. 1356 C). Der Abgeordnete Spahn äussert sich (ebenda 69. Sitzung v. 29. 7. 19 S. 2078 A): „Das deutsche Volk ist die letzte Instanz, die entscheidet über seine ganze staatliche Organisation, denn ihm steht in zweifelhaften Fragen der Volksentscheid zu, der die letzte endgültige Entscheidung trifft, wennn er angerufen wird. . .“ und der Abgeordnete Dr. Ablass (Prot. d. Verf. Aussch. S. 450) sieht in dem „ungeheuer stark ausgedehnten Referendum“ die Möglichkeit für das Volk, sich jederzeit einzuschieben und dem Reichstag seinen Willen aufzuzwingen“. Nach diesen Äusserungen, die von autoritativer Seite in der Nationalversammlung [1]) stammen, ist es jedenfalls als dem Willen des Verfassungsgesetzgebers gemäss anzusehen, der Volksentscheidung einen solchen Schutz zukommen zu lassen, dass sich die Kontrolle über die Reichstagsgesetzgebung, die im Volksbeschluss zum Ausdruck kommt, tatsächlich auswirkt. Durch den Wortlaut der Verfassung wird die Volkabstimmung allerdings nur in dem betreffenden Gesetzgebungsverfahren geschützt, in dem sie ergangen ist. Denn da ist sie unangreifbar; wurde durch sie ein Reichstagsgesetz bestätigt oder entgegen dem Willen des Reichstags ein Gesetz beschlossen, so muss der Reichspräsident das Gesetz,

[1]) Die Abgeordneten Ablass und Koch sind massgebend beteiligt gewesen an der Gestaltung der Mitwirkung des Volkes an der Gesetzgebung. Auf ihren Anträgen beruht hauptsächlich die Formulierung des Art. 73 RV. (siehe Prot. d. Verf. Aussch. 307 und 310).

wenn es verfassungsmässig zustande gekommen ist, ausfertigen und verkünden; wird ein Gesetzesentwurf durch sie abgelehnt, so ist die Vorlage erledigt. Eine Berufung gegen die Volksentscheidung an ein anderes Organ kennt die Reichsverfassung nicht. Die Weimarer Reichsverfassung enthält nun keine Sperrfrist, innerhalb derer ein Gesetz, für das sich das Volk ausgesprochen hat, nicht durch das Parlament aufgehoben oder abgeändert werden darf. Trotz dem Fehlen einer solchen ausdrücklichen Verfassungsbestimmung, muss man sinngemäss zu dem Ergebnis kommen, dass der Reichstag einen Volksbeschluss so lange nicht antasten darf, als die Frage, über die das Volk sich ausgesprochen hat, im Wesentlichen dieselbe geblieben ist. Erst wenn Umstände eintreten, die die Notwendigkeit einer ganz anderen Fragestellung ergeben, ist eine Bindung des Reichstags an den Volksentscheid nicht mehr gegeben [1]).

Zu diesem Ergebnis muss man auch im Hinblick auf die Bestimmung des Art. 25 Abs. 1 RV. kommen. [2]) Sie gewährt dem Reichspräsidenten das Recht, den Reichstag aufzulösen, aber er darf die Auflösung nur einmal aus demselben Anlass vornehmen. Bei der Auflösung des Reichstags, wie bei der Herbeiführung eines Volksentscheids, handelt es sich jeweils um einen Appell von der Volksvertretung an das Volk selbst. Nur hat das Volk hier in einem Falle zu einer sachlichen, speziellen Frage Stellung zu nehmen, während es sich bei einer Reichstagsneuwahl über die Gesamt-

[1]) das Ergebnis dieser Auslegung stimmt im Wesentlichen überein mit der Ansicht W. Jellineks im HdbDStR Bd 2 S, 181 ff.

[2]) Auf die Bedeutung des Art. 25 Abs. 1 für die Frage der Aufhebung oder Abänderung von Volksgesetzen durch den Reichstag deutet schon Michaelis in DJZ 34 Spalte 1451 ff insbesondere Spalte 1454 ff. hin.

führung der Politik entscheidet. Auf die Verwandtschaft dieser beiden Fälle weist Preuss in seiner „Denkschrift zum Verfassungsentwurf“ (abgedruckt im Deutschen Geschichtskalender. Der Europäische Krieg: Ergänzungsband: Die Deutsche Reichsverfassung vom 11. VIII. 19. Leipzig S. 28) mit folgenden Worten hin: „Demgemäss ist der Reichspräsident befugt, durch Auflösung des Parlaments Berufung von der Volksvertretung an das Volk selbst einzulegen; wenn es sich jedoch um eine Meinungsverschiedenheit über ein einzelnes Gesetz handelt, ohne dass die Gesamtrichtung der Politik in Frage gestellt werden soll, so kann der Präsident eine Entscheidung des Volkes über die bestimmte Gesetzesfrage auch ohne Auflösung des Parlaments dadurch herbeiführen, dass er die Gesetzesfrage allein der Volksabstimmung im Wege des Referendums unterbreitet“. Im Falle der Reichstagsauflösung ist nun die darauf folgende Entscheidung des Volkes — die Neuwahl — dadurch geschützt, dass sie nicht sofort wieder rückgängig gemacht werden kann, indem der Reichspräsident das Parlament von neuem auflöst. Die Bestimmung des Art. 25. I RV. verhindert die Möglichkeit, die Volkswahl zu sabotieren, Es soll nicht angehen, dass ein Staatsorgan, das an sich befugt ist, eine Volksentscheidung rückgängig zu machen, diese Befugnis missbräuchlicherweise ausübt, nur um die Volksentscheidung gar nicht wirksam werden zu lassen. Dem Dr. Preuss, auf dessen Initiative der Art. 25. I. RV. seine endgültige Fassung erhielt, schwebte der Bismarcksche Konflikt mit dem Parlament von 1862 vor, in dem durch eine solche missbräuchliche Auslegung der damaligen Verfassung versucht wurde, die „Wählerschaft allmählich mürbe zu machen“ (Prot. d. Verf. Aussch. S. 251). Preuss fährt dann in seiner Begründung des Art. 25 Abs. 1 RV. weiter: „Durch die Auflösung wird Berufung an die Wähler eingelegt, das Urteil der Wähler ist endgültig, in derselben Frage soll keine neue Berufung eingelegt werden können“.

Der Volksentscheid ist nun ebenso als eine endgültige Entscheidung des Volkes gedacht, und diese Endgültigkeit ist bei ihm in derselben Weise schutzbedürftig wie im Falle des Art. 25; somit ist kein Grund zu sehen, weshalb der Schutz, den Art. 25 Abs. 1 der Volkswahl gibt, nicht auch dem Volksentscheid zukommen soll. Es wäre verfassungswidrig, wenn der Reichstag seine rein technische Überlegenheit, Beschlüsse rascher fassen zu können als das Volk, dazu missbrauchen würde, den ihm von dem Verfassungsgesetzgeber gegebene Gegenspieler praktisch auszuschalten. Der Reichstag darf nicht versuchen, das Volk dadurch mürbe zu machen, dass er es immer von neuem wieder zwingt, zur selben Sache und unter den gleichen Verhältnissen Stellung zu nehmen. Ein „Wettrennen" — das Bild stammt von W. Jellinek (Verfassung und Verwaltung des Reichs und der Länder S. 46) — zwischen Reichstag und Reichsvolk ist ein ebenso staatsrechtlich unmöglicher Zustand, wie ein Wettlauf zwischen Reichspräsident und Reichsvolk um die Zusammensetzung des Reichstags.

Nach alledem ist nach der Weimarer Reichsverfassung ein Unterschied zu machen zwischen Gesetzen, die unter Mitwirkung des Volkes durch Volksentscheid zustande kommen, und solchen Gesetzen, die lediglich aufgrund eines Reichstagsbeschlusses ausgefertigt und verkündet werden. Aber diese Unterscheidung ist nicht darin begründet, das dem Reichstagsbeschluss eine grössere Autorität zuzusprechen wäre als dem Volksbeschluss, sondern sie liegt vielmehr gerade in ihrer Gleichordnung, die dadurch nur gesichert wird, dass die Volksentscheidung vor der rein technischen Überlegenheit des Reichstags, der rascher zu einer Beschlussfassung zusammen zu treten vermag als das Volk, geschützt wird.

Die Volksentscheidung bindet den Reichstag, gleichviel ob sie sich für einen Gesetzesentwurf ausspricht, oder ob sie eine Gesetzesvorlage ablehnt [1]). Im letzteren Falle äussert sich die Bindung darin, dass der abgelehnte Gesetzesentwurf nicht sofort wieder zum Gegenstand eines neuen Gesetzgebungsverfahrens gemacht werden kann. Es begründet weiter keinen Unterschied, ob die Volksentscheidung sich nur als Bestätigung eines Reichstagsbeschlusses darstellt, oder ob durch sie entgegen dem Willen des Reichstags ein Gesetz beschlossen wird (nur möglich im Falle des Art. 73 Abs. 3 RV.) [2]).

---

[1]) Die gegenteilige Ansicht Heyens a.a.O.S. 60, dass der ein Reichstagsgesetz ablehnende Volksentscheid keine Bindung des Reichstags begründen soll, ist nicht zuzustimmen. Die Begründung Heyens, die Lage sei in diesem Falle so, „als wenn die betreffende Angelegenheit überhaupt nicht aufgerollt worden wäre," ist unzureichend. Derselben Auffassung wie im Texte ist W. Jellinek HdbDStR. Bd. 2 S. 181.

[2]) W. Jellinek HdbDStR. Bd, 2 S. 181 und Heyen a.a.O. S. 60 billigen der Volksentscheidung nur im letzteren Fall einen Schutz zu, mit einer m. E. nicht überzeugenden Begründung. Heyen argumentiert: „Bestätigt das Reichsvolk den Beschluss des Reichstags plus Komponenten, so erklärt das Reichsvolk lediglich, dass es mit der Anordnung einverstanden ist, nicht aber sagt es, dass der Rechtszustand für die Zukunft, auch dann so bleiben soll, wenn der Reichstag plus Komponenten seine Auffassung ändert". Damit legt Heyen in den einen Reichstagsbeschluss bestätigenden Volksentscheid eine Vertrauenskundgebung für den Reichstag hinein, die über die konkret gestellte Frage hinaus reichen soll, auf alle Änderungen, die dieser noch an dem durch das Volk beschäftigte Gesetz vornehmen wird. Es spricht nichts dafür, dass im Volksentscheid eine solche Vertrauenskundgebung steckt. Wenn das Volk sich für ein Reichstagsgesetz ausgesprochen hat, so will es dieses so, wie es ihm vorgelegt wurde, und es sind keine Anhaltspunkte dafür gegeben, dass eine Änderung des Gesetzes durch den Reichstag ebenso die Zustimmung des Volkes finden würde. Überdies führt eine solche Unterscheidung unter Umständen zu einem seltsamen Ergebnis: Würde der Reichstag

Im einzelnen wirkt sich die Bindung des Reichstags an einen Volksentscheid darin aus, dass er einem aus seiner Mitte oder von der Reichsregierung eingebrachten, diese Bindung missachtenden Gesetzesentwurf, seine Zustimmung nicht geben darf. Wie ist es aber, wenn eine volksbegehrte Gesetzesvorlage darauf gerichtet ist, ein soeben erlassenes Volksgesetz wieder abzuändern bezw. aufzuheben? Das Volk vor sich selbst schützen zu wollen, wäre ein Schildbürgerstreich. Nun geht aber der volksbegehrte Gesetzesentwurf zunächst an den Reichstag. Kann dieser über ihn beschliessen? Man kann auch im Falle des Volksbegehrens dem Reichstag eine sofortige Aufhebung oder Abänderung von Volksgesetzen nicht zugestehen, da sonst das Institut des Volksbegehrens zu einer billigen Umgehung des Schutzes der Volksentscheidung führen würde.

Dem Reichspräsidenten fällt die Aufgabe zu, darüber zu wachen, dass die Bindung durch den Reichstag beachtet wird, denn er darf nach Art. 70 RV. nur die verfassungsmässig zustandegekommenen Gesetze ausfertigen. Er wird also vor jeder Ausfertigung eines Reichstagsgesetzes zu prüfen haben, ob dieses eine vorausgegangene Volksentscheidung abändert oder aufhebt. Ist dies der Fall, so darf er die Ausfertigung nur dann vornehmen, wenn seit der Volksentscheidung neue Umstände eingetreten sind, die eine andere Beurteilung durch das Volk möglich erscheinen lassen.

---

ein ihm an sich unliebsamens Volksbegehren nur deshalb annehmen, weil er verhindern möchte, dass das Volk für ihn bindend über den volksbegehrten Gesetzentwurf entscheide, und um nachher freie Hand zu haben, in der Abänderung oder Aufhebung dieses Gesetzes, soll dann dieser Plan wirklich gelingen, auch wenn der Reichspräsident den Volksentscheid gegen das Reichstagsgesetz herbeigeführt hat, und das Reichsvolk im Sinne des Volksbegehrens den Beschluss des Reichstags bestätigt hat?

Literaturangabe.

Anschütz Gerhard: Die Verfassung des Deutschen Reiches vom 11. August 1919, 14. Aufl. 1933.

Best: Das Volksbegehren zur Aufwertung und Anleiheablösung in DJZ 1926 S. 191 ff:

Bredt, Joh. Viktor: Der Geist der deutschen Reichsverfassung, Berlin 1924.

Fetzer, Max: Das Referendum im deutschen Staatsrecht, Stuttgart 1923.

Finger, August: Das Volksbegehren, „Panzerkreuzerverbot" in DJZ 1928 S. 1369 ff.

Freytagh-Lorinhoven, Freiherr von: Die Weimarer Verfassung in Lehre und Wirklichkeit, München 1924.

Giese, Friedrich: Die Verfassung des Deutschen Reiches, 8. Aufl. 1931.

Hartwig, Werner: Volksbegehren und Volksentscheid im deutschen und österreichischen Staatsrecht 1930.

Heyen, Erich: Das höchste Reichsorgan, Diss. Hdlbg. 1930.

Inhoffen, Erich: Die Volksinitiative in den modernen Staatsverfassungen, 1922.

Jacobi, Erwin: Reichsverfassungsänderung in „Die Reichsgerichtspraxis im deutschen Rechtsleben" Bd. 1, Seite 233 ff. 1929.

Jellinek, Walter: Das einfache Reichsgesetz im HdbDSTR. Bd. 2, Seite 160 ff.

Jellinek, Walter: Das verfassungsändernde Reichsgesetz im HdbDStR. Bd. 2, S. 182 ff.

Kaisenberg, Georg: Volksentscheid und Volksbegehren 1926.

Kaisenberg, Georg: Die formelle Ordnung des Volksbegehrens u. Volksentscheids in Reich und Ländern in HdbDStR. Bd. 2 S. 204 ff

Liermann, Hans: Das deutsche Volk als Rechtsbegriff im Reichsstaatsrecht der Gegenwart 1927.

Lukas: Zum Volksbegehren über Fürstenenteignung im Jur. Rdsch. 2/489 ff.

Meisser, Otto: Das Staatsrecht des Reichs und seiner Länder 2. Auflage 1923.

Metzges, Friedrich: Aufwertung und Volksbegehren in Leipz. Z. 1926 Seite 719 ff.

Miachelis: Die Abänderung und Aufhebung von volksbeschlossenen Gesetzen. DJZ. 34 S. 1454.

Mügel: Die Volksbegehren zur Aufwertung, in DJZ. 1926, S. 693 ff; 995 ff.

Poetzsch-Heffter, Fritz: Handkommentar der Reichsverfassung vom 11. Aug. 1919, III. Aufl. Berlin 1928.

Schmitt, Carl: Verfassungslehre 1928.

„ „ Volksentscheid und Volksbegehren 1927.

Thoma, Richard: Grundbegriffe und Grundsätze im HdbDStR. Bd. 2, S. 108 ff.

Triepel, Heinrich: Der Weg der Gesetzgebung nach der neuen Reichsverfassung. Archöff. R. Bd. 39, S. 456 ff.

„ „ Das Abdrosselungsgesetz in DJZ, 1926 S. 845, ff.

„ „ Quellensammlung zum deutschen Reichsstaatsrecht. 5. Aufl. 1931.

Wunderlich: Aufwertung, Fürstenauseinandersetzung und Volksentscheid in DJZ, 1926, S. 701 ff.

Verhandlungen der verfassungsgebenden deutschen Nationalversammlung, Berlin 1920.

Protokolle des 8. Verfassungsausschusses in Verhandlungen der verfassungsgebenden deutschen Nationalversammlung, Berlin 1920.

Lebenslauf.

Ich wurde am 22. August 1906 als Sohn des damaligen Oberrevisors Hermann Walter in Konstanz geboren und besuchte dort die Volks- und Oberrealschule, die ich mit Primareife 1924 verliess. Von 1925 bis 1928 war ich im Buchhandel tätig. Ostern 1929 bestand ich an der Rotteck-Oberrealschule zu Freiburg das Abitur als Extraneer. Ich studierte die Rechtswissenschaft an den Universitäten Paris, Wien, Berlin und Freiburg i. Br. In Freiburg promovierte ich am 1. August 1934 zum Dr. jur.